

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

– Sektion Rechtswissenschaft –

Nr. 267

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Ludwig Krämer

Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
Brüssel

Europäische Union, Schutz der Umwelt und Recht

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 2. Dezember 1994

1994 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

Europäische Union, Schutz der Umwelt und Recht

1. Der Vertrag von Maastricht und die Umwelt - ein Januskopf

Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, nunmehr gerade ein Jahr in Kraft, hat für die gemeinschaftliche Umweltpolitik verhältnismäßig wenig neue Regeln eingeführt. Das ist verständlich, weil solche Umweltregeln überhaupt erstmals durch die 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte in den EG-Vertrag eingefügt wurden. Der Vertrag von Maastricht begnügte sich daher im wesentlichen mit einer Konsolidierung der 1987 eingefügten Regeln, mit der Aufnahme umweltpolitischer Zielsetzungen in die Grundvorschriften der Art. 2 und 3 EG-Vertrag, der Einführung von Mehrheitsentscheidungen als regelmäßiger Form der Entscheidungsfindung, und - vielleicht als wichtigste Bestimmung - der Verankerung umweltpolitischer Aktionsprogramme als Instrument gemeinschaftlicher Umweltpolitik, die dem Europäischen Parlament auch förmlich die Einflußnahme auf gesetzgeberische Initiativen der Gemeinschaft ermöglicht und von dem bisherigen Vorschlagsmonopol der Kommission wegführt¹.

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik ist nach dem EG-Vertrag auf eine Weise angelegt, die nur als janusköpfig bezeichnet werden kann. Einerseits soll sie auf ein hohes Schutzniveau abzielen, wobei den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, verstärkte Schutzmaßnahmen einzuführen oder beizubehalten²; andererseits soll sie die unterschiedlichen Gegeben-

¹ Vgl. Art. 130s Abs. 3 EG-Vertrag: "Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Art. 189b und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses in anderen Bereichen allgemeine Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden". Dieser Wortlaut läßt nicht erkennen, daß die Regeln nach Art. 189b "gemeinsam vom Präsidenten des Europäischen Parlamentes und vom Präsidenten des Rates unterzeichnet" werden (Art. 191), daß es sich also um Regeln des Parlamentes und des Rates handelt. Das Europäische Parlament kann zudem nach Art. 138b EG-Vertrag die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen auffordern.

² Vgl. Art. 130r Abs. 2 EG-Vertrag: "Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt ... auf ein hohes Schutzniveau ab." Art. 130t: "Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Art. 130s getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten

heiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft berücksichtigen³. Einerseits soll sie die Qualität der Umwelt in der Gemeinschaft nicht nur erhalten, sondern "verbessern", und dabei vorsorgend und vorbeugend tätig werden⁴; das impliziert eine Änderung des Status quo; andererseits soll sie nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können⁵. Einerseits schreibt das Umweltkapitel des Vertrages vor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müßten⁶; andererseits enthalten die Kapitel dieser anderen Gemeinschaftspolitiken ein solches Erfordernis auf Einbeziehung gerade nicht.

Zu diesen im Vertrag selbst festgelegten gegensätzlichen Orientierungen kommen andere, die sich aus der Konkretisierung der Umweltpolitik ergeben. So soll einerseits der gemeinschaftliche Besitzstand voll gewahrt und weiterentwickelt werden⁷; andererseits sollen im Namen größerer

nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen."

3 Vgl. Art. 130r Abs. 2 EG-Vertrag: "Die Umweltpolitik der Gemeinschaft (berücksichtigt die) ... unterschiedlichen gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft". Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Gemeinschaft ... die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft; ... die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen." Man beachte, daß von Regionen, nicht etwa von Mitgliedstaaten die Rede ist.

4 Vgl. Art. 130r Abs. 1 EG-Vertrag: "Die Umweltpolitik der Gemeinschaft trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei: - Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität"; Art. 130r Abs. 2: "Die Umweltpolitik der Gemeinschaft ... beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung ..."

5 Vgl. Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

6 Vgl. Art. B des Vertrages von Maastricht: "Die Union setzt sich folgende Ziele: ... - die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung ..."

7 Art. C Abs. 1 des Vertrages von Maastricht: "Die Union verfügt über einen

Flexibilität einzelne Richtlinien zum Schutz der Umwelt zurückgezogen, aufgegeben oder inhaltlich geändert werden⁸. Einerseits wird den gemeinschaftlichen Umweltregeln vorgeworfen, sie seien unsystematisch und kompromißhaft, sprachlich und inhaltlich oft vage und folgten dem politischen Aktionismus⁹; andererseits wird den Umweltrichtlinien der Gemeinschaft vorgeworfen, sie seien blind gegenüber den Zusammenhängen der jeweiligen nationalen Rechtsordnung, in die sie eingefügt werden sollen¹⁰. Einerseits verlangt man ein Ende des "Besatzungsrechts"¹¹, andererseits wird gefordert, neben gemeinschaftlichen Grenzwerten auch die zugehörigen Analyse-, Meß- und Berechnungsverfahren zu regeln¹², was wohl doch eine Intensivierung der gemeinschaftlichen Tätigkeit impliziert.

Quadratur des Kreises, fürwahr. Wie unter solchen, höchst unterschiedlichen politischen und rechtlichen Forderungen der Schutz der Umwelt in der gesamten Gemeinschaft verbessert werden kann - dies jedenfalls scheint der EG-Vertrag zu fordern -, ist nicht klar.

Das Unbehagen eines Teils der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft am gemeinschaftlichen Umweltrecht hat vor kurzem Breuer in einem Beitrag über "Entwicklungen des europäischen Umweltrechts - Ziele,

einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sicherstellt."

⁸ Vgl. die verschiedenen Erklärungen des Europäischen Rates von Edinburgh, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 12/1992, Nr. 1.1 ff.

⁹ R. Breuer, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege. Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Heft 134, Berlin-New York 1993, S. 24.

¹⁰ R. Breuer (Anm. 9), S. 51, 67, 73.

¹¹ J. Salzwedel, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1991, S. 946.

¹² R. Breuer (Anm. 9), S. 37: ... "ist zu fordern, daß die Standardisierungsrichtlinien möglichst genau gefaßt werden, neben den Grenzwerten auch die zugehörigen Analyse-, Meß- und Berechnungsverfahren regeln ... " Hinzuweisen ist darauf, daß in den siebziger und achtziger Jahren zahlreiche gemeinschaftliche Umweltrichtlinien derartige Verfahren geregelt haben. Diese Regelungsansätze werden gegenwärtig im Namen größerer Flexibilität, der Subsidiarität usw. abgebaut.

Wege und Irrwege" formuliert¹³, allerdings vornehmlich als "Appell an den Europäischen Gerichtshof"¹⁴. Selbstverständlich kann hier nicht auf alle Einzelheiten dieses Beitrags eingegangen werden; hierfür wäre eine selbständige Tagung ein angemessenerer Rahmen. Breuer ist der Auffassung, die supranationale Politik der Gemeinschaften - zu der er auch die Umweltpolitik rechnet - werde von einem politischen, final ausgerichteten Aktionsdenken geprägt, hinsichtlich dessen ein "integrations-, verfassungs- und umweltpolitisches Gegendenken angebracht" wäre¹⁵. Er postuliert ein "Gebot der Rücksichtnahme auf die Einheit der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen"¹⁶ und fordert insbesondere, "die supranationale Blindheit gegenüber den strukturellen Unterschieden der nationalen Verwaltungsrechtsordnungen zu überwinden"¹⁷, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzungskontrolle. Auf Fragen des Zustandekommens des gemeinschaftlichen Umweltrechts geht er so gut wie nicht ein, sondern nimmt die Regelgebung hin, so wie sie daliegt.

2. Zum Zustandekommen des gemeinschaftlichen Umweltrechts

Verallgemeinernd läßt sich sagen, daß gerade in der Bundesrepublik Deutschland dem Zustandekommen von gemeinschaftlichem Umweltrecht keine große Aufmerksamkeit gewidmet worden ist, wie punktuelle Untersuchungen bestätigen. Den Gründen ist hier nicht im einzelnen nachzugehen. Sie mögen auch darin liegen, daß die Zuständigkeit für Umweltfragen in erheblichem Teil bei den Ländern liegt - besonders im Vollzug -, die Länder aber an den Beratungen der gemeinschaftlichen Institutionen in der Vergangenheit nur unvollkommen beteiligt waren. Auch der - nicht stets gerechtfertigte - Gedanke, daß der Umweltschutz in Deutschland ohnehin auf einem so hohen Niveau angesiedelt sei, daß gemeinschaftliche Regelungen kaum etwas bewirken könnten, mag eine Rolle gespielt

¹³ R. Breuer (Anm. 9).

¹⁴ R. Breuer (Anm. 9), S. 67.

¹⁵ R. Breuer (Anm. 9), S. 24.

¹⁶ R. Breuer (Anm. 9), S. 87.

¹⁷ R. Breuer (Anm. 9), S. 67, 73.

haben. Schließlich muß beachtet werden, daß bisher alle Umweltregelungen in Brüssel einstimmig ergangen sind, Deutschland sich also stets mit dem Gedanken zufrieden geben konnte, notfalls ein Veto-Recht gegen einzelne Regelungen zu besitzen.

Diese Rahmenumstände haben sich geändert. Denn seit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht werden Richtlinien und Verordnungen zum Schutz der Umwelt gem. Art. 130s EG-Vertrag regelmäßig mit Mehrheit angenommen¹⁸. Den Ländern/Regionen sind erste, bescheidene Mitwirkungsrechte an der Gestaltung der gemeinschaftlichen (Umwelt-)politik durch den neu gebildeten Ausschuß der Regionen, Art. 198a bis 198c EG-Vertrag, eingeräumt worden. Und jedenfalls einige der in den letzten Jahren angenommenen Regeln auf Gemeinschaftsebene lassen Zweifel daran aufkommen, ob deutsche Regelungen wirklich so meilenweit über anderen Umweltregelungen stehen; die Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁹, den Zugang zu Umweltinformationen²⁰ oder zum Öko-Audit²¹ seien beispielhaft angeführt.

Unter diesen Umständen ist es vielleicht selbst für die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft angemessen, sich auf Ausarbeitung und Umsetzung gemeinschaftlicher Regeln zum Schutz der Umwelt einzulassen und nicht ständig nur nach innen zu schauen²². Formal ist dies deswegen gerechtfertigt, weil die These von der Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf die Einheit der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen auf einem Zirkel-

¹⁸ Vgl. Art. 130s Abs. 2 EG-Vertrag: "Der Rat beschließt gem. dem Verfahren des Art. 189c ... über das Tätigwerden der Gemeinschaft ... " Art. 189c sieht Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit vor.

¹⁹ Richtlinie des Rates 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. EG Nr. 1985 L 175, S. 40.

²⁰ Richtlinie des Rates 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, Abl. EG 1990 Nr. L 158 S. 56.

²¹ Verordnung 1836/93 des Rates über die freiwillige Teilnahme gewerblicher Unternehmen an einem gemeinschaftlichen Umwelt-Management und Audit-System, Abl. EG 1993 Nr. L 168 S. 1.

²² Es ist nur ein schwacher Trost, daß die Beiträge der Verwaltungsrechtswissenschaft auch mancher anderer Mitgliedstaaten gleichfalls nicht gerade häufig oder konstruktiv sind.

schluß beruht. Denn natürlich wird eine gemeinschaftliche Regelung - Richtlinie oder Verordnung - mit ihrer Annahme auf Gemeinschaftsebene Teil der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung. Diese ändert sich also inhaltlich; die jeweilige Richtlinie kann daher nicht als "Implantat" bezeichnet werden²³, das der mitgliedstaatliche Rechtskörper absorbiert oder zurückstößt. Vielmehr ändert sich der Inhalt der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung mit jeder neuen Richtlinie, die auf Gemeinschaftsebene ergeht.

Anlaß dafür, sich mit dem Ausarbeiten gemeinschaftlicher Umweltregeln zu beschäftigen, besteht auch aus zwei weiteren Gründen. Zum einen entstehen Richtlinien und Verordnungen ja nicht im rechts- und politikleeren Raum. Sie werden in einem langen und langwierigen Prozeß erarbeitet, bei dem ganz selbstverständlich auch die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Rechtsregeln berücksichtigt werden. So ist etwa die von Breuer als Hauptbeispiel herangezogene Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Ebene der Kommission in über zwanzig Vorentwürfen erarbeitet und mit Regierungsexperten der Mitgliedstaaten diskutiert worden. Nach Vorlage des förmlichen Vorschlags seitens der Kommission 1980²⁴ wurde der Text im Europäischen Parlament²⁵ und im Wirtschafts- und Sozialausschuß²⁶ erörtert, darüberhinaus volle fünf Jahre in den Instanzen des Rates in einer Vielzahl von Arbeitssitzungen diskutiert, bevor er 1985 schließlich - selbstverständlich einstimmig! - angenommen wurde²⁷. Selbst wenn es also Kompatibilitätsprobleme

²³ R. Breuer (Anm. 9), S. 49, 50.

²⁴ ABl. EG 1980 Nr. C 169 S. 14. Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie gibt die Kommission in jedem Einzelfall ein erläuterndes Dokument heraus, das auf die Gründe für den Vorschlag, die Rechtslage in den Mitgliedstaaten, die Erläuterung des Vorschlags im allgemeinen und der einzelnen Bestimmungen eingeht.

²⁵ ABl. EG 1982 Nr. C 66 S. 89. Die Entschließung des Europäischen Parlaments zu einem Vorschlag der Kommission wird jeweils von einem Berichtersteller vorbereitet, der zu dem Vorschlag einen ausführlichen Bericht mit Vorschlägen für parlamentarische Änderungsanträge vorlegt.

²⁶ ABl. EG 1981 Nr. C 185 S. 8. Auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses wird von einem Bericht der federführenden Sektion vorbereitet, der - wie die in Anm. 24 und 25 genannten Dokumente - öffentlich zugänglich ist.

²⁷ Richtlinie 85/337 (Anm. 19).

zwischen der UVP-Richtlinie und deutschen Verwaltungsrechtlichen Instituten und Traditionen gäbe - was ich in aller Entschiedenheit verneine -, wäre vielleicht doch eher dem deutschen Gesetz, das diese Richtlinie umgesetzt hat, Aufmerksamkeit zu widmen, statt die Ursachen für diese Probleme in einer Blindheit des Gemeinschaftsgesetzgebers zu suchen.

Der zweite Grund ist mir wichtiger. Die gemeinschaftliche Umweltpolitik versucht - gemeinsam mit den Umweltpolitiken der Mitgliedstaaten und der nicht der Gemeinschaft angehörigen Staaten -, in (West-)Europa ein Maß an Umweltschutz zu verwirklichen, das es Menschen, Tieren und Pflanzen möglich macht, auf diesem Kontinent auch im 21. Jahrhundert zu leben. Für dieses Ökosystem Europa angemessene Rechtsregeln zu finden und festzulegen, ist alles andere als leicht, zumal sich - soziologisch gesehen - nicht leicht eine Gruppe denken läßt, die derart auf der Bewahrung des Überkommenen - aus der Sicht der Umwelt: Bewahrung der überkommenen Regeln, die eine Ausbeutung und Verschmutzung der Umwelt bewirken - ausgerichtet ist wie die Gruppe der Juristen²⁸. Bei zwölf, morgen fünfzehn und übermorgen mehr als zwanzig Rechtsordnungen, die alle im gemeinschaftlichen Umweltrecht ihr nationales Recht wiederfinden wollen, mag man sich das Dilemma vorstellen, angemessen stringente Regeln zu finden, die ausreichenden Schutz der Umwelt mit hinreichender Flexibilität und der Bewahrung des Überkommenen vereinbaren. Hierbei darf nicht außer acht gelassen werden, daß auch Mitgliedstaaten, die nur wenige oder keine innerstaatlichen Umweltregeln besitzen, diesen Zustand als "überkommene Einheit der Rechtsordnung" beschreiben und unter Berufung auf ihr innerstaatlich nicht vorhandenes Umweltrecht gemeinschaftlich stringente Regeln verweigern²⁹. Beispiele in beide Richtungen gibt es hinreichend. Deutschland hielt monatelang die

28 Vgl. hierzu die Entschließung des Rates und der Mitgliedstaaten zum 5. umweltpolitischen Aktionsprogramm der Gemeinschaft, ABl. EG 1993 Nr. C 138 S. 1 (S. 2): "Sind sich darin einig, daß eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung eine spürbare Änderung der heutigen Entwicklungs-, Produktions-, Verbrauchs- und Verhaltensmuster erfordert." In anderen Worten: Den Umweltproblemen kommt man nicht mit Beharren, sondern mit Veränderungen bei!

29 Als vielleicht krassestes Beispiel mag die Situation Portugals erwähnt werden, das bei seinem Beitritt 1986 nicht ein einziges Gesetz besaß, das man als "Umweltgesetz" hätte bezeichnen können.

Annahme der Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen auf³⁰, weil es der Auffassung war, ein Recht auf Information sollte nur bei einem vorhandenen berechtigten Interesse gewährt werden; auch die Öko-Audit-Verordnung wurde von Deutschland lange blockiert, weil sie, so die Sorge, mit dem hohen Standard des deutschen Umweltschutzes nicht vereinbar sei³¹. Andererseits blockierten Spanien, Portugal und andere Mittelmeerländer die Richtlinie 92/43 über den Schutz von Habitaten³² mit der Begründung, die Aufwendungen zum Schutz von Habitaten seien zu teuer.

Ein jüngeres Beispiel ist ein auch in der Öffentlichkeit bekanntgewordene Brief des bayerischen Umweltministers, mit der der Richtlinienvorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung abgelehnt wurde, weil die Zulassung ortsfester Industrieanlagen traditionell eine Aufgabe lokaler Verwaltungseinheiten sei. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß die Genehmigung für Luftemissionen durch die Richtlinie 83/360³³ seit 1984 und die Genehmigung der Einleitung von Schadstoffen in Gewässer durch die Richtlinie 76/464³⁴ seit 1976 gemeinschaftsweit geregelt ist; selbstverständlich sind beide Richtlinien einstimmig zustandegekommen.

Umweltschutz ist in den letzten fünfundzwanzig Jahren in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wie auf Gemeinschaftsebene in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit geraten, gegenüber der überkommenen Tradition der Verwaltungswissenschaft ein lächerlich kurzer Augenblick. Dennoch hat die Rechtswissenschaft eine Vielzahl neuer Rechtsinstitute entwickelt - Umweltverträglichkeitsprüfung, Audit, Öko-Steuern, Emissions-

30 S. Anm. 20.

31 S. Anm. 21.

32 Richtlinie des Rates 92/43 über die Erhaltung natürlicher Habitate und die natürliche Fauna und Flora, ABl. EG 1992 Nr. L 206, S. 7.

33 Richtlinie des Rates 84/360 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, ABl. EG 1984 Nr. L 188 S. 20.

34 Richtlinie des Rates 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, ABl. EG 1976 Nr. L 129 S. 23.

Register, freiwillige Absprachen, handelbare Zertifikate, Berichte, Notifizierungspflichten, Öffentlichkeitsbeteiligungen, Qualitätsziele, Sanierungsprogramme usw., usw. Es erscheint wenig sinnvoll, unter Berufung auf überkommene Strukturen und Traditionen das Fortentwickeln derartiger bestehender Strukturen oder auch das Entstehen neuer Strukturen zurückweisen zu wollen. Genausowenig erscheint es hilfreich - für das Recht und für die Umwelt! - das Suchen nach einem angemessenen Schutz der Umwelt in Westeuropa als politisches, final ausgerichtetes Aktionsdenken abzuqualifizieren, das in zentralistisch verfaßten Mitgliedstaaten verwurzelt sei³⁵. Man darf gespannt sein, wie mit einem "umweltpolitischen Gegenlenken" ein hohes Niveau an Umweltschutz in Westeuropa - bitte nicht nur in Deutschland, sondern etwa auch in Portugal, Irland und Griechenland! - erreicht werden soll.

3. Tendenzen in der Regelsetzung

Anlaß zum Nachprüfen der Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene besteht vielmehr in ganz anderer Hinsicht. In den letzten Jahren hat unter dem gebündelten Ansturm von Vertretern einer möglichst weitgehenden Renationalisierung der Gemeinschaft, deren Argumente sich in einer Anzahl von Stichworten/Schlagworten bündeln lassen - Subsidiarität, Entsorgungsautarkie, Dereglementierung, Vereinfachung, Flexibilität usw. - die Integrationskraft gemeinschaftlicher Umweltregelungen in erheblichem Umfang abgenommen. Die gemeinschaftlichen Regelungen scheinen weniger darauf zu zielen, die Abgabe von Schmutz- und Schadstoffen an die Umwelt schrittweise zu verringern, als vielmehr darauf, den Mitgliedstaaten Rahmenregelungen an die Hand zu geben, die eine solche Verringerung möglich machen - wenn dies denn gewollt ist. Die gemeinschaftlichen Regeln fixieren deswegen Verfahren, bestimmen Rahmenregeln oder entwickeln Regeln für Programme, Berichte oder andere Mechanismen.

³⁵ R. Breuer (Anm. 9), S. 24; S. 63 ist die Rede von "isolierten, technokratisch konzipierten Aktionen"; S. 73 ist von Richtlinien, die "punktuelle und aktionistische" Regelungen enthalten; S. 99 wird erklärt, die Richtliniensetzung des Rates folge den "Handlungsmaximen des politischen Aktionismus".

Einige Beispiele für redaktionell wie inhaltlich problematische Bestimmungen seien nachstehend angeführt:

- Die Richtlinie 76/464³⁶ sieht für das Ableiten gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft entweder das Festlegen von Emissionswerten oder von Qualitätszielen vor. Trotz mehrfacher Ansätze ist es bis heute nicht zu einer Einigung auf gemeinschaftlicher Ebene gekommen. Selbst das Festlegen von alternativen Emissions/Qualitätszielen hat abgenommen: Während von 1976 bis 1990 siebzehn Stoffe gemeinschaftsweit geregelt wurden³⁷, ist die gemeinschaftliche Gesetzgebung seit 1990 zum Stillstand gekommen³⁸. Vielleicht überlegt die vereinigte europäische Verwaltungsrechtswissenschaft, wie dieser Stillstand überwunden werden kann: Neue Ideen sind für die Umwelt mehr als notwendig.
- Der Vorschlag der Kommission von 1994 für eine Richtlinie über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität³⁹ zielt auf eine Beurteilung der Luftqualität auf der Grundlage von Qualitätszielen ab. Jedenfalls inhaltlich dürfte dies eine Abkehr von den Grundsätzen darstellen, die der Richtlinie 84/360 über die Begrenzung der Luftemissionen von Industrieanlagen zugrundelagen⁴⁰ und die von der Festlegung von Emissionswerten ausging⁴¹.

³⁶ S. Anm. 34.

³⁷ Von einer vom Rat als vorrangig bezeichneten Liste von 129 Stoffen, ABl. EG 1983 Nr. C 46 S. 17.

³⁸ Die letzte einschlägige Richtlinie ist die Richtlinie 90/415 zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 86/280 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für die Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe im Sinne der Liste I des Anhangs zur Richtlinie 76/464, ABl. EG 1990 Nr. L 219 S. 49.

³⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. EG 1994 Nr. C 216 S. 4.

⁴⁰ S. Anm. 33.

⁴¹ Vgl. einerseits Art. 8 der Richtlinie 84/360 (Anm. 33):
"1. Der Rat legt, soweit erforderlich, auf Vorschlag der Kommission einstimmig auf der Grundlage der besten verfügbaren Technologien Emissionsgrenzwerte fest, die keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursachen und berücksichtigt dabei Art, Mengen und Schädlichkeit der betreffenden Emissionen.
2. Der Rat bestimmt auf Vorschlag der Kommission einstimmig die entsprechenden Meß- und Bewertungsverfahren und -methoden." Vgl. andererseits Art.

Wie beim Einleiten von Schadstoffen in Gewässer fehlt es hinsichtlich des Einleitens von Schadstoffen in die Luft - um solche handelt es sich ja wohl bei Emissionen - eine rechtswissenschaftliche und rechtspolitische Diskussion, wie gemeinschaftsweit das Problem am besten angepackt werden kann. Vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts her erscheint eine juristische Erörterung, ob und inwieweit Qualitätsziele überhaupt zur Verringerung der Abgaben von Schadstoffen an die Umwelt beitragen können, dringend erforderlich; denn betrachtet man die tatsächliche Kontrolle der Einhaltung, Meßverfahren, -häufigkeit und Meßstellen, Sanktionen bei Überschreitungen usw., dann ergibt sich für die zwölf Mitgliedstaaten - insofern hat Breuer durchaus recht! - ein sehr unterschiedliches Bild.

- Der Vorschlag der Kommission von 1994 für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern⁴² verzichtet sowohl auf Emissionsnormen wie auf Qualitätsziele, auch dies eine Abkehr von früheren Regelungsansätzen⁴³. Hauptinstrument zur Verbesserung der Gewässerqualität sollen integrierte Programme sein, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf von ihnen festgelegte Ziele aufstellen.

Nirgendwo in den zwölf Mitgliedstaaten wird, soweit ersichtlich, die Tauglichkeit von Programmen und Plänen zur Durchsetzung eines effektiven Umweltschutzes in der gesamten Gemeinschaft diskutiert, auch unter Verwaltungsjuristen nicht.

- Der Vorschlag der Kommission von 1994 für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmut-

4 des in Anm. 33 genannten Vorschlags: "Für die Stoffe in Anhang I legt die Kommission...Vorschläge für die Festlegung von Luftqualitätszielen vor..."

⁴² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die ökologische Qualität von Gewässern, ABl. EG 1994 Nr. C 222 S. 6.

⁴³ Derartige Qualitätsziele im Bereich des Gewässerschutzes fanden sich etwa in den Richtlinien 75/440 (Qualität von Oberflächenwasser, das zur Trinkwassergewinnung verwendet wird), ABl. EG Nr. L 001 S. 494; 78/659 (Qualität von Fischgewässern), ABl. EG Nr. L 222 S. 1 und 79/923 (Qualität von Muschelgewässern), ABl. EG Nr. 281 S. 47.

zung⁴⁴ sieht vor, daß Genehmigungen für bestimmte Schadstoffe Emissionsgrenzwerte festlegen, die die Umweltqualitätsnormen nicht verletzen. Da indessen nur wenige gemeinschaftliche Umweltqualitätsnormen bestehen, liegt hierin möglicherweise ein Rückverweis auf einzelstaatliche Qualitätsnormen, was für gleiche Anlagen zu unterschiedlichen Genehmigungsauflagen führt; dieses Ergebnis kann auch bei Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie über Abweichungsmöglichkeiten erreicht werden. Es liegt auf der Hand, daß damit die Problematik der Standortdiskussion nicht entschärft wird, sondern daß im Gegenteil - wie bei sozialpolitischen Regeln - ein Wettbewerb um möglichst niedrige Umweltstandards droht.

Für diesen Vorschlag ist inzwischen in Deutschland eine Diskussion in Gang gekommen - wenn auch erneut fast ausschließlich auf die Frage beschränkt, ob die vorgeschlagene Regelung mit deutschen Regelungen kompatibel ist.

- Immer häufiger greift der Gemeinschaftsgesetzgeber auf den Begriff der "bestverfügbaren Technik, die keine übermäßigen Kosten verursacht" zurück⁴⁵. Weil aber dieser Begriff nicht näher spezifiziert und sogar von Anlage zu Anlage unterschiedlich zu definieren ist, verbirgt die einheitliche Gemeinschaftsregelung in Wahrheit höchst unterschiedliche Praktiken; vor allem geht von ihr ein Zwang zur Verminderung des Ausstoßes von Schadstoffen nicht aus, weil sich die "übermäßigen Kosten" für jede einzelne Anlage unterschiedlich berechnen lassen.

⁴⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG 1993 Nr. C 311 S. 6.

⁴⁵ Die Richtlinie 76/464 (Anm. 34) sprach in Art. 6 von den "besten verfügbaren technischen Hilfsmitteln"; allerdings gab es hierzu eine Protokollerklärung des Rates, wonach die ökonomischen Kosten mit zu berücksichtigen seien. Der Vorschlag über die ökologische Qualität von Gewässern (Anm. 42) definiert nunmehr "beste verfügbare Technologie" und stellt klar, daß der Begriff wirtschaftliche Gesichtspunkte einschließt. Im Bereich der Luftreinhaltung sprach bereits die Richtlinie 84/360 (Anm. 33) von "besten verfügbaren Technologien, die keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen". Diese Terminologie wurde in späteren Richtlinien im wesentlichen beibehalten. Der Vorschlag für eine integrierte Kontrolle (Anm. 44) definiert nunmehr "beste verfügbare Technologien" unter Einschluß wirtschaftlicher Gesichtspunkte.

- Artikel 5 der Richtlinie 75/442⁴⁶ bestimmt: "Die Mitgliedstaaten treffen - in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, wenn sich dies als notwendig oder zweckmäßig erweist - Maßnahmen, um ein integriertes und angemessenes Netz von Beseitigungsanlagen zu errichten, die den derzeit modernsten, keine übermäßig hohen Kosten verursachenden Technologien Rechnung tragen. Dieses Netz muß es der Gemeinschaft insgesamt erlauben, die Entsorgungsautarkie zu erreichen, und es jedem Mitgliedstaat ermöglichen, diese Autarkie anzustreben, wobei die geographischen Gegebenheiten oder der Bedarf an besonderen Anlagen für bestimmte Abfallarten berücksichtigt werden."

Hier darf die Frage nicht unterdrückt werden, ob denn nun eine einzelstaatliche oder eine gemeinschaftliche Entsorgungsautarkie angestrebt werden soll. Natürlich drückt die unklare Formulierung nur allzu gut die fehlende rechtspolitische Entscheidung aus, wie die Abfallentsorgung in Europa an der Wende zum 21. Jahrhundert organisiert werden soll.

Diese Beispiele mögen zeigen, daß bereits mit dem Ausarbeiten gemeinschaftlicher Umweltregelungen wesentliche Orientierungen für späteres Anwenden gestellt werden. Sie zeigen zugleich, daß der Inhalt der Richtlinien nicht fix und fertig aus dem gemeinschaftlichen Gesetzgebungssack geholt wird, sondern innerhalb der verschiedenen gemeinschaftlichen Institutionen ausführlich erörtert wird.

Allgemein besteht für die Frage, wie das gemeinschaftliche Umweltrecht zukünftig gestaltet werden soll, ein erheblicher Bedarf an Diskussion hinsichtlich etwa der Fragen, ob die gewählte Gesetzgebungstechnik hinreichend umweltfreundlich ist: Beispielsweise könnte man sich auch vorstellen, daß der Gesetzgeber verlangt, daß in zehn Jahren der Treibstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen nicht mehr als x Liter betragen darf, daß bestimmte Stoffe - etwa Benzol oder Atrazin - ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr verwendet werden dürfen usw. Die bisherige Regelungstechnik der Gemeinschaft schreibt - erreichbare - Regeln der Technik fest, ohne Zukunftsperspektiven anzusprechen; nicht einmal die von

⁴⁶ Richtlinie 75/442 über Abfälle in der Fassung der Richtlinie 91/156, ABl. EG 1991 Nr. L 78 S. 32.

wirtschaftlichen Anbietern eingeforderte Planungssicherheit wird damit erreicht, weil nicht klar ist, wann der Gesetzgeber erneut tätig wird.

Eine andere Frage wäre die nach jedenfalls angeglichenen einzelstaatlichen Sanktionen, z.B. beim illegalen Transport von Abfällen oder geschützten Tier- und Pflanzenarten⁴⁷. Vorstellbar wären das Festlegen von Definitionen für bestimmte Begriffe, generell das Problem, ob und in welchem Umfang mitgliedstaatliche Bemühungen um die Kodifizierung des Umweltrechts auf gemeinschaftlicher Ebene aufgenommen werden sollten, oder wie es überhaupt mit der Qualität, der inneren Kohärenz und der Schlüssigkeit des gemeinschaftlichen Umweltrechts bestellt ist.

Fragen über Fragen also, die hier nicht weiter zu erörtern, geschweige denn zu beantworten sind. Sie zeigen hoffentlich auf, wie sehr Rechtsetzung auf gemeinschaftlicher Ebene auch abhängig von rechtspolitischen und umweltpolitischen Überlegungen ist. Und man täusche sich nicht: das Unterlassen einer Teilnahme an der gemeinschaftlichen Regelsetzung bewirkt nicht etwa, daß die Regelsetzung unterbleibt, sondern führt nur zu einem anderen, möglicherweise weniger willkommenen Inhalt der Regelsetzung. Daher kann nur erneut bedauert werden, daß in der Gemeinschaft gegenwärtig gerade Mitgliedstaaten mit einem hohen Maß an Umweltschutz und erheblichem know-how hinsichtlich der Regelsetzung - gedacht wird an Dänemark, die Niederlande und Deutschland - zu häufig geneigt scheinen, ihr know-how in die Regelsetzung auf Gemeinschaftsebene nicht einzubringen, aus dem Gedanken heraus, der innerstaatliche Umweltschutz sei ja ohnehin sehr viel weiter ausgebaut, vollkommener und besser: der Klügere gibt nach - und überläßt die Weltherrschaft den Dummen!

Infolgedessen scheint die Annahme berechtigt, daß sich eine Integration von Umweltrecht nur in der Weise vollziehen kann, daß sich die mitgliedstaatliche Verwaltungsrechtswissenschaft auch aktiv an der Erörterung und Erarbeitung des gemeinschaftlichen Umweltrecht beteiligt. Das

⁴⁷ In beiden Fällen liegen gemeinschaftliche Verordnungen vor, Verordnung 3626/82 über den Handel mit bedrohten Tier- und Pflanzenarten, ABl. EG 1982 Nr. L 384 S. 1 und Verordnung 259/93 über den Transport von Abfällen, ABl. EG 1993 Nr. L 30 S. 1.

geschieht im Augenblick in zu geringem Umfang. Da indessen die unterlassene Mit-Wirkung nicht etwa zu einem Stillstand der Rechtsetzung führt, kann der Verzicht auf Mit-Wirken eigentlich nur Nachteile mit sich bringen.

4. Zur Kontrolle der Anwendung der Umweltvorschriften

Gemeinschaftlich gesetztes Umweltrecht würde weiter nicht stören, wenn man es ignorieren könnte, oder wenn es wenigstens das mitgliedstaatliche Recht nicht tangierte. Ist nicht genau dies eines der Hauptprobleme des sich langsam herausbildenden Umweltvölkerrechts, daß es zwar viele wichtige Grundsätze und Rechtsprinzipien, Pflichten und Rechte herausgebildet hat, daß seine volle Anwendung in den Staaten und durch die Staaten daran scheitert, daß es ein gleichsam außerhalb des staatlichen Umweltrechts liegendes Recht ist, das ohne Nachteile ignoriert, ohne Sanktionen unbeachtet gelassen werden kann? Dies gerade ist Gemeinschaftsrecht nicht. Es bedarf, anders als Völkerrecht, nicht der Einfügung in das innerstaatliche Umweltrecht durch ein staatliches Ratifizierungsgesetz. Vielmehr wirkt es aus sich heraus. "Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben ... Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden können (Art. 5 EG-Vertrag). Sobald also eine gemeinschaftliche Umweltrichtlinie in Kraft getreten ist, haben der mitgliedstaatliche Gesetzgeber, sämtliche Verwaltungsstellen und die Gerichte von sich aus alle Maßnahmen zu treffen, um dem Wortlaut wie dem Sinn und Zweck der Richtlinie zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen. Infolgedessen ist die Durchführung von gemeinschaftlichem Umweltrecht unter ganz anderen Aspekten zu betrachten als die Durchführung von Umweltvölkerrecht. Es mag vielleicht möglich sein, Regeln des Völkerrechts als "Implantate" in das staatliche Recht zu betrachten. Wer indessen unter Außerachtlassung der Besonderheiten der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und des integrierten Zustandekommens der gemeinschaftlichen Rechtsregeln diesen Begriff auf gemeinschaftliches Recht gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht anwendet, hat Wesen und Inhalt der europäischen Inte-

gration einschließlich der Integration des Rechts nicht erfaßt und geht bei der Gemeinschaft von dem Leitbild einer klassischen Völkerrechtsorganisation aus. Seit Anfang der sechziger Jahre steht fest, daß die Gemeinschaft dies nicht ist⁴⁸. Nur folgerichtig ist dann nach der hier abgelehnten Auffassung das Postulat, Kommission und Gerichtshof müßten bei der Kontrolle der Übereinstimmung des mitgliedstaatlichen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht die "Einheit der innerstaatlichen Rechtsordnung" beachten. Dies ist, wie bereits erwähnt, schon deswegen nicht richtig, weil durch die - konsensuale - Mitwirkung jedes Mitgliedstaates an dem Zustandekommen der Gemeinschaftsregel die mitgliedstaatliche Rechtsordnung beeinflußt und ggf. abgeändert worden ist.

Nach der Grundregel des Art. 130s Abs. 4 tragen die Mitgliedstaaten, unbeschadet bestimmter Maßnahmen gemeinschaftlicher Art, für die Durchführung der Umweltpolitik, also auch der in Ausführung dieser Politik ergangenen Maßnahmen, Sorge. Die Kommission hat die Aufgabe, "für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen" (Art. 155 EG-Vertrag). Die Überprüfung der Anwendung des gemeinschaftlichen Rechts einschließlich des Umweltrechts durch die Kommission erstreckt sich auf drei Gesichtspunkte:

- (1) Hat der Mitgliedstaat die gemeinschaftliche Umweltrichtlinie in innerstaatliches Recht umgesetzt?
- (2) Ist die Umsetzung vollständig und inhaltlich richtig erfolgt?
- (3) Wird das (umgesetzte) gemeinschaftliche Umweltrecht tatsächlich angewandt?

Hinsichtlich der ersten zwei Kontrollstufen besteht dem Grunde nach kein Streit. Im Bezug auf die dritte Stufe haben Deutschland und Großbritannien jüngst in einem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vorgebracht, die Kommission sei nicht berechtigt, die tatsächliche Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts im Einzelfall zu überprüfen;

⁴⁸ Vgl. EuGH, Rs. 26/62 *van Gend & Loos*, Slg. 1963, S. 1; Rs. 6/64 *Costa-ENEL*, Slg. 1964, S. 1251; Rs. 106/77, *Simmenthal II*, Slg. 1978, S. 629.

sie sei auf die Prüfung der ersten beiden Kontrollstufen beschränkt⁴⁹.

Auch diese Auffassung dürfte im Zusammenhang mit der Subsidiaritäts-Diskussion stehen, und man wird gespannt sein dürfen, wie sich die zukünftige Diskussion in dieser Frage entwickelt. Selbstverständlich ist das Problem nicht auf das Umweltrecht beschränkt, sondern erfaßt alle Bereiche des Gemeinschaftsrechts. Es gibt zahllose Urteile des Europäischen Gerichtshofs, die auch die tatsächliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten geprüft und ggf. einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht festgestellt haben⁵⁰. Rechtspolitisch stellt die Forderung nach einem Unterlassen der Prüfung der tatsächlichen Anwendung ein Zurückdrängen der integrativen Gemeinschaft zugunsten einer klassischen Völkerrechtsorganisation - einer Freihandelszone - dar. Der souveräne Nationalstaat, der sich lediglich dazu verpflichtet hat, Normen der internationalen Rechtsordnung in sein Recht umzusetzen, aber eine Kontrolle der tatsächlichen Anwendung nicht duldet, feiert hier Urständ.

Selbstverständlich gibt es in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche geographische, klimatische, wirtschaftliche, soziale, politische und rechtliche Verhältnisse - wie dies selbstverständlich auch innerhalb der Mitgliedstaaten oft der Fall ist. Nichtsdestotrotz muß es, wenn die von der Gemeinschaft gesetzten Regeln überhaupt Rechtsqualität haben, dabei bleiben, daß einheitliche Begriffe in der Gemeinschaft auch einheitlich ausgelegt werden. Es ist nicht möglich, denselben Begriff einer gemeinschaftlichen Umweltrichtlinie in Spanien anders auszulegen als in Deutschland, wie es auch in dem föderal strukturierten Deutschland nicht möglich ist, denselben Begriff eines Bundesgesetzes in Bayern anders auszulegen als in Schleswig-Holstein. Vielmehr erfordert die Einheit der gemeinschaftlichen Rechtsordnung die Einheit der Begriffe - wie ihre einheitliche Auslegung. Wie der Europäische Gerichtshof dem Gebot des Art. 164 EG-Vertrag nachkommen und die Wahrung des Rechts bei der

⁴⁹ Vgl. Rs. C-422/92, *Kommission/Deutschland*, ABL. EG 1993 Nr. C 35 S. 6; mündliche Verhandlung vor dem Gerichtshof am 30.11.1994.

⁵⁰ Vgl. etwa statt aller Europäischer Gerichtshof, Rs. 14/83, *von Colson und Kamann*, Slg. 1984, S. 1891; Rs. C-208/90, *Emmott*, Slg. 1991, S. I-4269; im Grunde sind hier ferner alle Entscheidungen anzuführen, in denen der Gerichtshof für primäres oder sekundäres Gemeinschaftsrecht eine unmittelbare Anwendung des Gemeinschaftsrechts bejaht hat.

"Anwendung" des Vertrages sichern soll, wenn er von der Kommission nicht einmal mehr mit Problemen der Anwendung befaßt werden darf, bleibt unerfindlich.

Nach alledem kann "Anwendung" in Art. 155 EG-Vertrag, der ja gerade nicht den Begriff "Durchführung" von Art. 130s Abs. 4 aufnimmt, nicht anders verstanden werden, als daß der Begriff die tatsächliche Anwendung im praktischen Fall einschließt.

Auch hinsichtlich der Durchführung des gemeinschaftlichen Umwelrechts besteht Bedarf an Diskussion durch die Rechtswissenschaft. Es wurde bereits ausgeführt, daß es der Umwelt in der Gemeinschaft wesentlich besser ginge, wenn die vorhandenen Gesetze, Richtlinien und internationalen Übereinkommen auch tatsächlich angewandt würden. Implementationsforschung im Umweltrecht steckt überall in Europa leider noch in den Kinderschuhen. In den Vereinigten Staaten zitiert die Implementationsforschung die Faustregel, daß in einer Gesellschaft etwa fünf Prozent die bestehenden Rechtsregeln übertreten, gleichgültig, wie die Regeln gestaltet sind; etwa zwanzig Prozent beachten die geltenden Regeln, gleichgültig, wie die Regeln gestaltet sind. Und der Rest der Bevölkerung befolgt die Rechtsregeln, wenn die Regeln als "gerecht" erscheinen, ihre Befolgung eingefordert und Übertretungen verfolgt und adäquat geahndet werden⁵¹. Diese Faustregel zeigt eindeutig die Bedeutung der praktischen Anwendung für die Wirksamkeit einer Rechtsregel.

Dies gilt ganz besonders im Umweltbereich, in dem es ja im Gegensatz zu den meisten anderen Politikbereichen an einer organisierten und differenzierten Lobby fehlt. Umweltverbände sind von Aufbau, Mitgliedschaft und -zahl, Selbstverständnis und finanziellen Mitteln weder mit Gewerkschaften noch mit Verbänden der anbietenden Wirtschaft oder anderer organisierter Interessen vergleichbar; außerhalb von medienwirk-

⁵¹ Vgl. C. Wasserman, Overview of Compliance and Enforcement in the United States: Philosophy, Strategies and Management, S. 7 ff., in: Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM), The Netherlands, International Enforcement Workshop 8 - 10 May 1990 Utrecht, Proceedings I and II. Vgl. auch C. Wasserman, Principles of Environmental Enforcement, S. 13 ff., in: VROM (Hrsg.), International Conference on Environmental Enforcement, 22 - 25 September 1992 Budapest, Proceedings I.

samen Unfällen, Katastrophen und vergleichbaren punktuellen Ereignissen gelingt es ihnen nur selten, die Öffentlichkeit, die Parlamente und die Verwaltungen zum Schutz der Umwelt zu mobilisieren. Diese unterschiedliche Infrastruktur wirkt sich auf die Durchsetzung des Umweltrechts entscheidend aus, ohne daß auf Einzelheiten hier näher eingegangen werden kann. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Kontrolle des Allgemeininteresses "Umweltschutz" der Verwaltung anvertraut, ohne daß diese Kontrollfunktion stets von Transparenzregeln begleitet ist. Soweit die Gemeinschaftsebene betroffen ist, werden die Funktionen nach Art. 155 EG-Vertrag von der Verwaltung der Kommission ausgeübt. Ob diese Zuteilung hinreichend effektiv ist, muß überlegt werden. Wenn beispielsweise die Kommission vermutet, daß ein Chemieunternehmen verbotene Preisabsprachen getätigt hat, um den Preis für seine Chemieerzeugnisse zu erhöhen, kann sie die Geschäftsräume des Unternehmens durchsuchen, Dokumente beschlagnahmen und zahlreiche andere Maßnahmen vorsehen, um sich Gewißheit über ihren Verdacht zu verschaffen⁵². Vermutet dagegen die Kommission, daß dasselbe Chemieunternehmen kadmiumhaltige Abwässer in Konzentrationen in Gewässer ableitet, die jenseits der gesetzlich zugelassenen Konzentrationen liegen⁵³, dann schreibt die Kommission zwecks Aufklärung des Sachverhalts einen Brief an die Ständige Vertretung des betreffenden Mitgliedstaates⁵⁴.

In einer ganzen Reihe von Bereichen hat die Gemeinschaft begonnen, Kontrollinspektoren einzusetzen; neben dem Wettbewerbsbereich sind die Bereiche Veterinärwesen, Fischerei, Beihilfen und Zoll zu nennen. Im Umweltbereich, bei dem es ständig um Konflikte zwischen spezifischen und allgemeinen Interessen geht, ist es bisher zu einer organisatorischen Trennung von Verwaltung und Kontrolle nicht gekommen; dies erleichtert natürlich auch die politische Einflußnahme in derartigen Konfliktfällen.

⁵² Vgl. im einzelnen Verordnung Nr. 17 des Rates, ABl. EG 1962, S. 204.

⁵³ Richtlinie des Rates 83/513 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Kadmiumableitungen, ABl. EG 1983 Nr. L 291 S. 1.

⁵⁴ Vgl. zum Verfahren in Umweltfragen Kommission, Achter Jahresbericht an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1990, ABl. EG 1991 Nr. C 338 S. 1 (S. 204 ff.).

Bekanntlich sieht Art. 20 der Verordnung 1210/90 über die Schaffung einer Europäischen Umweltagentur vor, daß der Rat zwei Jahre nach Tätigwerden der Agentur überprüft, ob die Agentur an der Überprüfung der Anwendung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften beteiligt werden soll⁵⁵. Das Europäische Parlament, auf dessen Betreiben diese Formulierung zustandegekommen ist, fordert seit längerem die Einrichtung einer wirksamen Kontrollinstanz auf Gemeinschaftsebene, wie immer diese auch aussehen mag. Auch seitens der Mitgliedstaaten mehrten sich die Stimmen, die eine verbesserte und gleichförmige Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts in allen Mitgliedstaaten sicherstellen.

Betrachtet man sich demgegenüber die öffentliche Diskussion der Verwaltungsrechtswissenschaft über Fragen der Implementation des gemeinschaftlichen Umweltrechts, so findet man ein weites, unbestelltes Feld: Es gibt keine eingehenden Untersuchungen der vergangenen Erfahrungen⁵⁶ und es gibt keine rechtspolitische Diskussion, wie sich die Gemeinschaft in den nächsten zehn, fünfzehn oder zwanzig Jahren hinsichtlich der Anwendungskontrolle der Umweltvorschriften organisieren soll. Natürlich ist dabei zu berücksichtigen, daß in erster Linie die örtlichen, regionalen und einzelstaatlichen Stellen für die Durchsetzung und Anwendung der gemeinschaftlich festgelegten Umweltregeln zu sorgen haben. Mögen etwa 300 bis 500 Umweltbeschwerden pro Jahr und insgesamt etwa 400 laufende Verfahren nach Art. 169 von den Dienststellen der Kommission gegenwärtig zu bewältigen sein: sollte die Zahl der Beschwerden einmal auf das Zehnfache steigen, dann sind die gegenwärtigen Verwaltungsstrukturen der Kommission schon quantitativ überfordert. Umso mehr besteht also Anlaß, über Strukturen auch in den Mitgliedstaaten nach-

⁵⁵ Vgl. Art. 20 der Verordnung des Rates 1210/90 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. EG 1990 Nr. L 120 S. 1: "Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung beschließt der Rat ... über weitere Aufgaben der Agentur, und zwar insbesondere in folgenden Bereichen - Beteiligung an der Überwachung der Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Bereich der Umwelt in Zusammenarbeit mit der Kommission und den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten ... "

⁵⁶ Es ist verblüffend, wie wenig gemeinschaftliche Untersuchungen über Ausarbeitung und Durchführung gemeinschaftlicher Umweltrichtlinien es gibt. Auch die Studien des Instituts für Europäische Umweltpolitik werden seit der Ende der achtziger Jahre erfolgten Renationalisierung des Instituts nicht mehr fortgeführt.

zudenken, die für eine effektive und vollständige Anwendung des einzelstaatlichen wie des gemeinschaftlichen Umweltrechts sorgen.

1992 stellte die Kommission bei Vorlage des 5. umweltpolitischen Aktionsprogramms fest, daß "trotz der in den letzten beiden Jahrzehnten getroffenen Maßnahmen eine langsame, jedoch gravierende Verschlechterung des allgemeinen Zustands der Umwelt innerhalb der Gemeinschaft" festzustellen sei⁵⁷, insbesondere hinsichtlich der "Klimaveränderung, Übersäuerung und Luftverschmutzung, Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und Verringerung der Artenvielfalt, Ausbeutung und Verschmutzung der Gewässer, Zerstörung von städtischer Umwelt und Küstengebieten sowie Abfall". Der Rat und die Mitgliedstaaten⁵⁸ griffen diese Feststellung auf und erklärten:

"sind ... der Ansicht, daß die laufenden Maßnahmen offenbar nicht ausreichen, um der wachsenden Umweltbelastungen Herr zu werden, die aufgrund der heutigen und der voraussehbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Tendenzen in der Gemeinschaft ... zu erwarten sind".

Treffen diese Feststellungen zu, dann wird es doch wohl Zeit, daß sich Juristen überlegen, mit welchen Maßnahmen rechtlicher Art der Schutz der Umwelt in Westeuropa verbessert und damit überhaupt erst sichergestellt werden kann. Wenn die bisherigen Maßnahmen als "nicht ausreichend" bezeichnet werden, dann brauchen die Umwelt wie die Europäische Union neue, kreative und effektive Rechtsinstrumente.

⁵⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. EG 1993 Nr. C 138 S. 5 (S. 11 und 13 unter Nr. 1 (i) und 16).

⁵⁸ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. 2. 1993, ABl. EG 1993 Nr. C 138 S. 1 (S. 2).